



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **AlfaFIT, s.r.o.**, IČO: 275 68 997
sídlem Umělecká 310/2, 170 00 Praha 7
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Horáčkem, LL.M.
sídlem Na Zbořenci 276/14, 120 00 Praha 2

proti

žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**
sídlem Květná 504/15, 603 10 Brno

o žalobě proti rozhodnutí ústředního inspektorátu žalované č. j. SZPI/BN131-35/2019
z 28. 5. 2020

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se náhrada nákladů řízení nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci.

1. Žalobou napadeným rozhodnutím byla žalobkyni podle § 17f písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách, uložena úhrnná pokuta 60 000 Kč za celkem pět přestupků, jichž se dopustila v období od 15. 3. 2018 do 22. 2. 2019 tím, že:
 - 1) Uvedla na trh potraviny (tři doplňky stravy), které měly být neprodleně vyřazeny z dalšího uvádění na trh, neboť u nich byly zjištěny tyto nedostatky v označení:
 - a) údaje o vitamínech a minerálních látkách na etiketách doplňků stravy Koktejl F1 s vanilkovou příchutí a Koktejl F1 s čokoládovou příchutí byly uvedeny jen ve vztahu k dávce (25 resp. 26 g), a nikoli také ve vztahu k 100 g nebo 100 ml potraviny, jak vyžaduje čl. 32 odst. 2, 3 a čl. 33 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 z 25. 10. 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům;
 - b) v tabulce nutričních hodnot u těchto dvou doplňků stravy byl uveden údaj „cholesterol: 0 mg“, což odporuje čl. 30 nařízení č. 1169/2011, jenž stanovuje, jaké výživové údaje musejí být uvedeny a kterými dalšími je lze doplnit;
 - c) na etiketě doplňku stravy Rose Guard scházelo upozornění „Nevhodné pro těhotné ženy“, ačkoli to s ohledem na množství beta-karotenu uvedené ve složení vyžadoval § 3 odst. 1 písm. i) vyhlášky č. 225/2008 Sb., kterou se stanoví požadavky na doplňky stravy a na obohacování potravin.Tímto jednáním žalobkyně naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách.
 - 2) Převzala doplněk stravy Koktejl F1 s příchutí čokomint od dodavatelky ADITIVA CZ s.r.o., IČO: 272 14 290, který následně nabízela spotřebitelům prostřednictvím webových stránek www.alfafit.cz a ježž sama opatřila etiketami obsahujícími shodné nedostatky v označení jako u přestupku 1) písm. b) a c). Tím se dopustila přestupku podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách.
 - 3) Nabízela prostřednictvím těchto stránek čtyři potraviny s prošlým datem trvanlivosti, které nebyly v nabídce internetového obchodu řádně odděleny od ostatních potravin, čímž porušila povinnost stanovenou v § 10 odst. 2 zákona o potravinách a spáchala přestupek dle § 17 odst. 2 písm. g) téhož zákona.
 - 4) Nezaslala žalované na žádost o součinnost ve stanovené třídenní lhůtě nabývací doklady ke dvěma potravinám, a učinila tak až po obdržení protokolu o kontrole přibližně o tři týdny později, čímž porušila povinnost stanovenou v § 3 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách a dopustila se přestupku dle § 17 odst. 1 písm. s) téhož zákona.
 - 5) Přijala na území České republiky od polské dodavatelky potraviny (doplňky stravy), avšak neoznámila žalované nejpozději 24 hodin před jejich příchodem údaje vyžadované v § 2 odst. 1 vyhlášky č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení, čímž porušila povinnost stanovenou v § 3d odst. 3 zákona o potravinách a naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 17a odst. 5 téhož zákona.
2. Ústřední inspektorát žalované se jen s drobnými výhradami ztotožnil se zjištěními a hodnocením provedeným inspektorátem žalované v Praze v jeho rozhodnutí z 23. 9. 2019. V části výroku rozhodnutí týkající se přestupku 2) provedl změnu počtu kusů potraviny, která byla uvedena na trh, a v návaznosti na to snížil uloženou pokutu z 80 000 Kč na 60 000 Kč. V odůvodnění pak vytkl inspektorátu v Praze drobná pochybení při aplikaci zásady absorpce a při úvahách o tom, o kterých z žalobkyní spáchaných přestupků mělo

být vedeno společné řízení (žalobkyni bylo dalšími rozhodnutími žalované uděleno vícero pokut), jakož i při úvahách o škodlivých následcích žalobkynina jednání ve vztahu k spotřebitelům. Tyto vady nicméně nepovažoval Ústřední inspektorát za natolik vážné, aby měly vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí.

II. Soudní řízení.

3. Žalobkyně se žalobou domáhá zrušení rozhodnutí ústředního inspektorátu žalované pro nezákonnost. Uplatnila do značné míry totožné námitky jako v odvolání, jimiž zpochybnila výklad právních předpisů provedený žalovanou i jejich aplikaci na nynější případ. U většiny přestupků scházela společenská škodlivost a řada vývodů žalované nemá podle žalobkyně oporu v zákoně a není dostatečně odůvodněna, a to včetně přiměřenosti výše sankce, jejíž moderaci soudem také implicitně navrhla.
4. Žalovaná ve vyjádření k žalobě setrvala na správnosti svého rozhodnutí a k jednotlivým žalobním bodům odkázala na příslušné pasáže svého rozhodnutí, z nichž také obsáhle citovala. Vzhledem k tomu navrhla zamítnutí žaloby pro nedůvodnost.
5. Při jednání 31. 5. 2022 účastníci zopakovali argumenty uvedené v dosavadních procesních podáních a setrvali na svých návrzích.

III. Posouzení žaloby.

6. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a nezjistil při tom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
7. Úvodem právního hodnocení soud předesílá, že řízení o správní žalobě je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita žaloby tak předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li žaloba kuse nebo nepřiléhavě zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah jeho rozsudku. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za žalobkyni nebo z vlastní iniciativy vyhledávat podporu pro její argumentaci ve správním spisu. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli jejího advokáta (namátkou rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008-78 z 24. 8. 2010 nebo rozsudek téhož soudu č. j. 9 Afs 35/2012-42 z 18. 7. 2013).
8. Ohledně přestupků 1) a 2) žalobkyně v první řadě namítla, že všechny potraviny nakoupila na českém trhu a nepochybovala o správnosti údajů na etiketách. Žalobkyně si uvědomuje, že konstrukce deliktu je založena na objektivní odpovědnosti, avšak přestupcovu subjektivní stránku nelze pominout, a v rozhodnutí schází úvahy o materiální stránce přestupku.
9. Soud k tomu uvádí, že odpovědnost právnické osoby za přestupek je v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „**přestupkový zákon**“), koncipována jako objektivní. To znamená, že se u ní – na rozdíl od subjektivní odpovědnosti fyzických osob – nezkoumá zavinění (t. j. vnitřní psychický vztah jedajícího ke způsobenému následku), nýbrž odpovědnost je navázána na škodlivý následek (rozsudek NSS č. j. 10 As 96/2018-59 z 18. 7. 2019). K vyvození odpovědnosti za

přestupek tak správním orgánům postačí prokázat splnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu (rozsudek NSS č. j. 4 As 28/2006-65 z 22. 3. 2007).

10. Naplnění znaků jeho skutkové podstaty bylo v posuzované věci správním orgánem prokázáno, to nepochybně ani žalobkyně, a proto nastoupila její objektivní odpovědnost. Pokud se jí chtěla zprostit, musela splnit podmínky § 21 odst. 1 přestupkového zákona, podle nějž „[p]rávnícká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.“ Přitom ovšem platí, že se nemůže jednat o opatření, která by vzhledem k povaze činnosti právnické osoby vyžadovala zcela mimořádné úsilí či zcela mimořádně nákladné úsilí vymykající se z postupů racionálně se chovající právnické osoby, byť by bylo teoreticky uskutečnitelné, neboť v takovém případě by se již fakticky jednalo o objektivní odpovědnost absolutní.
11. Pokud okolnosti vylučující odpovědnost existovaly, bylo na žalobkyni, aby je ve správním řízení uvedla; žalovaná nebyla povinna ji k tomu vyzývat nebo je zjišťovat z úřední povinnosti. Žalovaná přitom naznačila, že žalobkyně na svou obhajobu v tomto směru ničeho netvrdila.
12. V napadeném rozhodnutí se uvádí, že žalobkyně se pouze spoléhala na údaje od svých dodavatelů a nijak dále je neprovéřovala, nebo že žalobkyně neuvedla, zda na příklad kontrolovala etikety nebo proč měla důvod spolehnout se na bezvadnost etiket od dodavatelů. Těmito úvahami však žalovaný zejména ilustroval neprokázání liberačních důvodů, a ani žalobkyně v žalobě neuvádí žádné okolnosti, které by svědčily jejich existenci. V bodě 21 žaloby sice vložila žalovaná do úst, že „[žalobkyně] vynakládá úsilí vyhovět uložené povinnosti,“ avšak takové konstatování se v napadeném rozhodnutí nenachází. Žalovaná naopak poukázala na to, že v případě přestupku 2) to byla sama žalobkyně, kdo opatřil potraviny etiketami s nesprávnými údaji. Jestliže žalobkyně provádí tuto činnost, pak by měla mít související znalosti ohledně požadavků potravinového práva, a tím spíše by měla být s to vyvinout požadované úsilí, aby přestupku zabránila.
13. Subjektivní postoj k přestupku, včetně množství úsilí vynaloženého na ověření správnosti údajů na etiketách, může mít ovšem vliv na závažnost spáchaného přestupku.
14. Žalobkyně byla povinna uvést na etiketě údaje o vitamínech a minerálech v hodnotách na 100 g nebo 100 ml (čl. 32 odst. 2 a 3 nařízení č. 1169/2011). Kromě toho byla oprávněna vyjádřit tyto hodnoty na jednu porci nebo jednotku spotřeby, ale jen navíc k vyjádření na 100 g nebo 100 ml [§ 33 odst. 1 písm. b) nařízení]. Legitimní smysl této regulace spočívá v tom, že spotřebitelé mohou snadno porovnávat výživové údaje u různých výrobků, aniž by je museli přepočítávat na společného jmenovatele, a na základě toho se informovaně rozhodnout. Tuto povinnost žalobkyně porušila, když uvedla na etiketách údaje o vitamínech a minerálech pouze na jednu porci, a právě za to byla potrestána. Lze jí přisvědčit v tom, že pokud by na příklad neuvedla na etiketách tyto údaje vůbec, její jednání by bylo nepochybně ještě závažnější a takovou okolnost by bylo možno hodnotit jako přítěžující. Avšak skutečnost, že by žalobkyně mohla porušit zájem chráněný zákonem ještě výrazněji, než učinila, sama o sobě nepředstavuje polehčující okolnost. (Hodnocením závažnosti přestupků a výši sankce se bude soud zabývat níže).

15. Ohledně přestupku 1) písm. b) [informace o cholesterolu v doplňcích stravy] žalobkyně namítla, že nebyl naplněn pojmový znak společenské nebezpečnosti přestupku, neboť spotřebitelé mohou činit informovaný výběr.
16. K této námitce soud předesílá, že přestupkem může být i takové zaviněné jednání, které porušuje či ohrožuje zájem společnosti pouze v míře nepatrné, čímž se odlišuje od jednání hodnoceného jako trestný čin, jehož míra škodlivosti musí být vyšší než nepatrná (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 34/2006-73 z 15. 1. 2008). Zásadně přitom platí, že jednání naplňující znaky skutkové podstaty dosahuje potřebné míry společenské škodlivosti bez dalšího: *„Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“* (Rozsudek NSS č. j. 5 As 104/2008-45 z 14. 12. 2009, z novějších rozsudky téhož soudu č. j. 2 As 23/2018-29 z 23. 7. 2019 nebo č. j. 4 As 87/2021-39 z 23. 9. 2021).
17. Nařízení č. 1169/2011 vyjmenovává v čl. 30 informace o výživových údajích, které musejí být na výrobku uvedeny (odst. 1), a informace, které na něm uvedeny být mohou coby doplňkové (odst. 2). Cholesterol se v žádné z těchto množin nenachází, a uvedením nulové hodnoty u této látky žalobkyně stanovená pravidla porušila. Žalovaná vysvětlila škodlivost jejího pochybení již v prvostupňovém rozhodnutí: *„Uvedení nulové hodnoty cholesterolu na obalu předmětných potravin v tabulce výživových hodnot mezi živinami je tak pro spotřebitele zavádějící, neboť hladina cholesterolu je v lidském těle ovlivněna dalšími složkami potravin, jako je například příjem ostatních živin nebo složení mastných kyselin, a nezávisí pouze na snížení nebo omezení příjmu cholesterolu jako takového. Předmětné potraviny tak mohou vyvolávat dojem, že jsou z pohledu cholesterolu pro spotřebitele příznivější než jiné srovnatelné potraviny, ačkoliv tomu tak být nemusí. Právě vyvolávání neopodstatněných zdravotních dopadů na lidský organismus v souvislosti s uváděním obsahu cholesterolu je tak dle orgánu prvního stupně důvodem pro regulaci tohoto údaje.“*
18. Žalobkyně s tímto odůvodněním věcně nepolemizuje (proto tak nemá důvod činit ani soud) omezujíc se na tvrzení, že spotřebitelé mohou mezi výrobky informovaně vybírat. Předpokladem takového výběru však je poskytnutí pravdivých a srozumitelných informací, což zajišťuje citovaná právní úprava. Zavádějící informace možnost informovaného výběru snižují, a porušení jednoznačné zákonné povinnosti nelze omlouvat poukazem na „svéprávnost“ spotřebitelů.
19. Žádné výjimečné okolnosti, které by vylučovaly ohrožení společností chráněného zájmu, tak žalobkyně v žalobě neuvedla.
20. Ohledně přestupku 1) písm. c) [absence upozornění na nevhodnost potraviny pro kojící ženy na obalu výrobku] žalobkyně namítla, že danou informaci poskytla kupujícímu v okamžiku nákupu a že průměrný spotřebitel se nerozhoduje podle nekonkrétní věty o „vhodnosti“ výrobku, ale podle jeho složení.

21. Také v tomto případě žalobkyně porušila jednoznačně formulovanou právní povinnost, neboť dle § 3 odst. 1 písm. i) vyhlášky č. 225/2008 Sb. je třeba na obalu pro spotřebitele uvést upozornění „Nevhodné pro těhotné ženy“ u doplňků stravy obsahujících více než 800 µg (RE) vitamínu A v denní dávce.
22. Soud má ve shodě s žalovanou za to, že pro průměrnou spotřebitelku má větší výpovědní hodnotu než údaj o množství vitamínu A v denní dávce (k jehož vyhodnocení nemá odborné znalosti) jednoznačné a srozumitelné upozornění na to, že výrobek obsahující dané množství vitamínu A pro ni není vhodný. Právě takové prohlášení upozorní spotřebitelku na to, že zde existuje určité zdravotní riziko, a konkrétní údaje jí umožní věnovat této okolnosti potřebnou pozornost a kvalifikovaně se rozhodnout.
23. Vyhláška také výslovně požaduje, aby bylo upozornění uvedeno „na obalu výrobku“, nepostačuje tedy jeho sdělení při nákupu. Zjevným účelem této normy je zajistit, aby se upozornění dostalo každé kojící ženě, která přijde s výrobkem do kontaktu a která by ho mohla užít, nevědouc o jeho potenciální škodlivosti (srov. stranu 25 napadeného rozhodnutí). Toto pravidlo má své věcné opodstatnění a v právním předpisu je jednoznačně vyjádřeno. Ani tato námitka tak není důvodná.
24. Ohledně přestupku 3) žalobkyně namítla, že požadavek na oddělené nabízení zboží s prošlou minimální trvanlivostí při absenci jeho legální definice nelze posuzovat analogií s kamennou prodejnou, ale s ohledem na zvláštnosti internetového prodeje. Způsob oddělení těchto potravin musí být takový, že jednoznačně zaručí, že spotřebitel bude jasně a zřetelně o této skutečnosti informován, což žalobkyně uvedením údaje o „minimální spotřebě“ nebo „prošlosti“ učinila.
25. Podle § 10 odst. 2 zákona o potravinách mohou být potraviny po datu minimální trvanlivosti uváděny na trh pouze tehdy, jsou-li takto označeny, odděleně umístěny a jsou-li bezpečné. Zákon přitom nijak nerozlišuje mezi uváděním potravin na trh (tedy jejich nabízením k prodeji nebo poskytnutím) v kamenných provozovnách nebo při internetovém prodeji či jinak; citované ustanovení tak dopadá na všechny formy uvádění na trh.
26. Žalobkynina obrana stojí na tom, že v internetovém obchodu u každého výroku jednoznačně uvedla, že jeho minimální trvanlivost uplynula. To žalovaná nezpochybňuje, žalobkyně tím však splnila toliko svou povinnost potravinu řádně „označit“, nijak však nesouvisí s požadavkem na její „oddělené umístění“. Jeho význam spočívá v tom, že se „prošlé“ potraviny nevyskytují spolu s ostatními na stejném místě, kde by je spotřebitel mohl nevědomky zaměnit, a spotřebitel tak nemusí kontrolovat datum trvanlivosti u každého jednoho výrobku.
27. Inspektorát v Praze již v prvostupňovém rozhodnutí konstatoval, že spotřebitel v žalobkynině obchodu „nebyl v době kontrolních úkonů [...] zřetelně upozorněn na nabídku potravin s prošlým datem minimální trvanlivosti. Již v nabídce na této webové stránce byly u prezentovaných potravin dostupná aktivní pole ‚Koupit‘ a spotřebiteli tak byl umožněn přímý nákup vybraných potravin - zboží je bezprostředně po prokliku vloženo do košíku. Obviněný tyto potraviny prezentoval v přehledu produktů v této kategorii [...] pouze jako potraviny se zkrácenou dobou trvanlivosti a spotřebitel se mohl domnívat, že k vypršení dojde v brzké době. K získání informace o konkrétním datu minimální trvanlivosti musel spotřebitel učinit další kroky, jako je například rozkliknutí daného produktu.“ (Srov. strany 27 a 28 napadeného rozhodnutí). Nemůže tedy obstát žalobkynino tvrzení, že žalovaná nevysvětlila, k jakému

zmatení spotřebitele může dojít a proč nebyl žalobkynin způsob oddělení prošlého zboží dostatečný.

28. Správnost těchto skutkových zjištění žalobkyně v žalobě nezpochybnila. Na jiném místě žaloby (v bodu 49) ještě v této souvislosti připojila, že s argumentací žalované „nesouhlasí“, ale neuvedla žádné důvody, což ke zpochybnění závěrů žalované nepostačuje.
29. Soud proto naznal, že při způsobu prodeje zvoleném žalobkyní mohlo ke shora popsané záměně zboží snadno dojít. Internetový obchod totiž umožňoval vložit do košíku (a následně zakoupit) „prošlé“ potraviny, aniž by se spotřebitel seznámil s údajem o jejich minimální trvanlivosti (na příklad rozkliknutím jejich profilu). K tomu mohlo dojít právě proto, že „prošlé“ potraviny sice byly takto označeny (ve svých profilech), ale nikoli umístěny odděleně od ostatních.
30. Nynější případ tak dokazuje, že požadavek na oddělené umístění prošlého zboží má opodstatnění také v oblasti internetového prodeje. Žalovaná ke shodné odvolací námitce popsala, jak by žalobkyně mohla oddělit prošlé zboží od toho ostatního. Šlo však pouze o příklad; žalovaná rozhodně neaspirovala na to, aby žalobkyni předepisovala, jak konkrétně to má provést (což ostatně také zdůraznila). Byla žalobkyninou odpovědností oddělit prošlé zboží způsobem, který dostojí zákonným požadavkům. A to neučinila.
31. Žalovaná ilustrovala nedostatečnost oddělení zboží v žalobkynině obchodě poukazem na skutečnost, že zahájila kontrolu na podnět spotřebitele, jenž byl právě tímto způsobem poškozen. Totožnost tohoto spotřebitele není ve spisu uvedena, což plně koresponduje s účelem § 22 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, podle něžž „z nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole.“ Kromě toho nebylo třeba ke spáchání přestupku poškození žádného spotřebitele, a žalovaná tuto okolnost uvedla jen pro úplnost, takže ani jeho nejmenování nemůže založit nepřezkoumatelnost jejího rozhodnutí.
32. Ohledně přestupku 5) žalobkyně namítla, že povinnost oznámit nabytí doplňků stravy z jiného členského státu, za jejíž porušení byla potrestána, odporuje článku 34 Smlouvy u fungování Evropské unie, podle něžž „[m]nožstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou mezi členskými státy zakázána.“ Jelikož zboží bylo propuštěno na unijní trh v jiném členském státě, jedná se o právě takové zakázané omezení.
33. Zákon o potravinách v § 3d odst. 3 stanoví, že „[p]rovozovatel potravinářského podniku, který v místě určení přijímá potraviny vymezené prováděcím právním předpisem z jiného členského státu Evropské unie nebo ze třetí země, je povinen informovat orgán dozoru příslušný podle § 16 odst. 1 písm. b) a c) o jejich příchodu.“ Tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 172/2015 Sb., podle jejíhož § 2 odst. 1 tato informační povinnost u doplňků stravy zahrnuje mimo jiné druh a množství potraviny nebo název, adresu a identifikační číslo místa určení a příjemce potraviny v místě určení, a příjemce potravin tuto povinnost splní prostřednictvím informačního systému žalované.
34. Žalobkyni je třeba obecně přisvědčit, že ze zásady přednosti unijního práva vyplývá, že v případě konfliktu mezi unijním právem a právem vnitrostátním mají povinnost neaplikovat vnitrostátní právo a dát přednost právu EU nejen vnitrostátní soudy, ale také správní orgány. Ty jsou povinny vykládat vnitrostátní právní předpisy eurokonformním způsobem, a není-li to možné, neaplikovat je. Žalovaná však tuto povinnost neporušila,

neboť soulad aplikované právní úpravy s unijním právem na stranách 29 a 30 žalobou napadeného rozhodnutí podrobně a správně zdůvodnila.

35. Unijní právo předně nezapovídá veškerá kontrolní opatření při dovozu zboží z jiného členského státu. A konkrétně nyní posuzované oprávnění členských států k provádění úředních kontrol u doplňku stravy je přímo předvídáno sekundárním právem EU.
36. Základní pravidla k právním předpisům týkajícím se krmiv a potravin jsou stanovena v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 z 28. 1. 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. Podle jeho čl. 17 odst. 2 „[č]lenské státy zajišťují dodržování potravinového práva a sledují a ověřují, zda provozovatelé potravinářských a krmivářských podniků ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce plní odpovídající požadavky potravinového práva. Za tímto účelem používají systém úředních kontrol a vykonávají další činnosti přiměřené okolnostem, včetně informování veřejnosti o bezpečnosti a riziku potravin a krmiv, dozoru nad bezpečností potravin a krmiv a dalších kontrolních činnostech prováděných během všech fází výroby, zpracování a distribuce.“ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. 4. 2004, o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat, stanoví „obecná pravidla pro provádění úředních kontrol sloužících k ověření toho, zda jsou dodržována pravidla, jejichž cílem je zejména zaručovat poctivé jednání v obchodu s krmivy a potravinami a chránit zájmy spotřebitelů, včetně označování krmiv a potravin a jiných forem informování spotřebitelů“ [čl. 1 odst. 1 písm. b)]. Podle jeho čl. 3 odst. 6 pak „[p]říslušný orgán členského státu určení může nediskriminačními kontrolami kontrolovat soulad krmiv a potravin s právními předpisy týkajícími se krmiv a potravin. V rozsahu nezbytně nutném pro organizaci úředních kontrol mohou členské státy požádat provozovatele, kterým bylo zasláno zboží z jiného členského státu, aby příchod tohoto zboží oznámili.“ (Podtrženo soudem).
37. Žalovaná také objasnila účel této regulace, jímž je „zajištění relevantních podkladů pro stanovení nediskriminačního plánu a výkonu úředních kontrol zásilek přicházejících z jiných členských států Evropské unie a ze třetích zemí a umožnění rychlé reakce dozorových orgánů v případě aktuálního rizika z hlediska ochrany spotřebitele, bezpečnosti, kvality a původu potravin. Vyhláška obsahuje vybrané komodity, u kterých je zvýšené riziko nedodržení požadavků právních předpisů zejména ve vztahu k jejich bezpečnosti nebo jakosti. Mezi tyto potraviny bezesporu patří doplňky stravy, u nichž dochází k častému porušování právních předpisů a v případě že jsou nevyhovující, mohou mít závažné dopady na zdraví spotřebitelů (obsah nepovolených látek, neschválených potravin nového typu, obsah látek přesahující stanovené limity, apod.).“
38. Žalobkyně poukazuje na rozhodnutí SDEU C-8/74, *Dassonville* z 11. 7. 1974 a C-111/03 z 20. 10. 2005 nemohou obstát, neboť v těchto věcech se jednalo o omezení unijním právem nepředvídaná, resp. provedená nad jeho rámec. V naposled označeném rozhodnutí SDEU shledal porušení unijního práva v tom, že Švédské království zavedlo systém veterinárních kontrol v členském státě určení zboží, přestože směrnice Rady č. 89/662/EHS z 11. 12. 1989 kladla důraz na kontroly v místě odeslání, a systém předběžného oznamování stanoveného pro dovozce některých produktů živočišného původu z jiných členských států, jenž nebyl souladný s cílem provádění toliko nediskriminačních a namátkových kontrol. Tyto závěry nelze mechanicky převést na nynější věc, která se týká jiných unijních předpisů a částečně odlišně koncipovaného

systému informační povinnosti (nařízení č. 882/2004 na příklad striktně neomezuje úřední kontroly na namátkové).

39. Naproti tomu informační povinnost upravená v § 3d odst. 3 zákona o potravinách a v jeho prováděcí vyhlášce z mezí vytyčených nařízením č. 882/2004 nijak nevybočuje. To ostatně netvrdí ani žalobkyně, která existenci tohoto právního předpisu a s tím spojenou argumentaci žalované zcela přehlíží.
40. Soud nemá pochybností o souladu aplikované vnitrostátní úpravy s unijním právem, a neshledal proto ani důvod pokládat SDEU předběžnou otázku tohoto znění, jak navrhuje žalobkyně.
41. Žalobkyně dále označila uloženou sankci za nepřiměřenou, neboť žalovaná nezohlednila závažnost správního deliktu, zejména způsob a okolnosti jeho spáchání, jakož ani jeho následky (kolik spotřebitelů a jak citelně bylo poškozeno). Žalobkyně má za to, že žalovaná vykročila z mezí správního uvážení, a nesouhlasí s tím, že žalovaná vyhodnotila v žalobkynin neprospěch to, že došlo k porušení ekonomických zájmů spotřebitelů, které patří mezi nejvýznamnější.
42. K této námitce soud předesílá, že všech pět přestupků patří mezi ohrožovací, u nichž platí, že na rozdíl od přestupků poruchových vyvolávají „pouze“ reálné ohrožení zákonem chráněného zájmu, a nemusí dojít k jeho poškození. K naplnění skutkové podstaty žádného z těchto přestupků nebylo vyžadováno poškození spotřebitele, a proto žalovaná nepochybila, když nezjišťovala, kolik spotřebitelů utrpělo v důsledku žalobkynina jednání újmu a jak závažná byla.
43. Žalobkyně se při zpochybnění výše pokuty dovolává § 17i odst. 2 zákona o potravinách ve znění účinném do 30. 6. 2017, podle nějž se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Toto ustanovení se v dané věci nepoužije, jelikož ke spáchání všech přestupků došlo až po 30. 6. 2017. Všechna žalobkyní uvedená kritéria je nicméně třeba zohlednit také podle úpravy na věc skutečně aplikované (srov. §§ 37 a 38 přestupkového zákona), což učinil již inspektorát v Praze na stranách 18 až 21 svého rozhodnutí a ústřední inspektorát odůvodnění upřesnil a doplnil na stranách 18 až 23 svého rozhodnutí.
44. Inspektorát v Praze nejprve vyložil, jaké veřejné zájmy byly žalobkyniným jednáním dotčeny, a uvedl, že ze zájmů chráněných potravinářským právem patří ekonomický zájem spotřebitelů mezi nejvýznamnější (porovnal jej třeba se spotřebitelovým právem na informace o potravinách nebo se zájmy státu na řádném provádění kontroly či značení lihu), což zhodnotil v žalobkynin neprospěch. Následně se zabýval způsobem spáchání přestupu, u nějž zohlednil v žalobkynin neprospěch podcenění nebezpečí nežádoucích důsledků jejího jednání, selhání kontrolních mechanismů, neboť šlo o zjevné nedostatky, a skutečnost, že u přestupku 2) opatřila výrobky vadnými etiketami sama žalobkyně. V její prospěch naopak zhodnotil uvedení údaje o prošlé minimální trvanlivosti alespoň v popisu produktu. V rámci hodnocení následků protiprávního jednání inspektorát v Praze popsal, že spotřebitelé byli poškozeni po ekonomické stránce tím, že vydávali prostředky na potraviny, jejichž obaly neobsahovaly legislativou vyžadované údaje a u nichž nebyli řádně informováni o projití minimálního data spotřeby. Inspektorát v Praze také vyhodnotil množství potravin, jichž se porušení povinností týkalo, a okolnost, že vyžádané nabývací doklady [přestupek 4)] zaslala žalobkyně žalované alespoň v reakci na protokol o kontrole.

Ve výsledku zhodnotil závažnost žalobkynina jednání jako střední a přihlédl též k tomu, že se žalobkyně dopustila několika přestupků a její pochybení nebylo možno považovat za ojedinělé.

45. Úvahu inspektorátu v Praze ohledně poškození spotřebitelů shledal soud jako mírně zavádějící, neboť může vyvolat dojem, že k poškození spotřebitelů skutečně došlo, aniž by se inspektorát zabýval rozsahem takového škodlivého následku. Ústřední inspektorát však v napadeném rozhodnutí správně upřesnil, že za škodlivý následek lze považovat již jen pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů. Úvahu inspektorátu v Praze tak soud chápe jako snahu o přiblížení toho, jak konkrétně mohli být spotřebitelé žalobkyniným jednáním hypoteticky poškozeni, a v čem tedy spočívá nebezpečnost vytýkaného jednání, kterou žalobkyně opakovaně zpochybňovala.
46. Žalobkyně tedy nemá pravdu, že by žalovaná vyjmenovaná kritéria nezhodnotila. Konkrétní výhrady však žalobkyně neuplatnila (s výjimkou absence zjišťování poškozených spotřebitelů). Soud proto toliko obecně shrnuje, že žalovaná výši pokuty podrobně a přesvědčivě odůvodnila na základě hledisek stanovených zákonem. Pokutu ve výši 0,6 % horní hranice sazby (10 000 000 Kč) pak podle názoru soudu nelze v žádném případě považovat za zjevně nepřiměřenou, a to zejména s ohledem na počet přestupků a přístup žalobkyně, která i v žalobě zaujímá značně odmítavý postoj k plnění svých povinností poskytnout spotřebiteli informace vyžadované právními předpisy, neboť podle jejího názoru je primárně odpovědností spotřebitele potřebné informace si zjistit (případně spočítat), vybavit se příslušnými odbornými znalostmi, a na jejich základě pak učinit kvalifikované rozhodnutí (které může, jako v případě kojících žen, ovlivnit i zdraví jich samých nebo jejich dětí).
47. Nakonec žalobkyně namítla porušení zásad materiální pravdy a volného hodnocení důkazů a upření práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle nějž má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.
48. V tomto žalobním bodě se žalobkyně omezila na citaci právních předpisů, které tyto instituty upravují, aniž jakkoli specifikovala, v čem konkrétně mělo jejich porušení spočívat a jak mělo zasáhnout do jejich procesních nebo hmotných práv.
49. K takto neurčitému žalobnímu bodu soud jen stručně poznamenává, že žádné takové pochybení není ze správního spisu ani rozhodnutí žalované zřejmé. Žalovaná svá skutková zjištění přezkoumatelně odůvodnila a opřela o konkrétní listinné podklady. Žalobkyně se v průběhu správního řízení k věci opakovaně vyjádřila, a to zejména v reakci na oznámení o zahájení správního řízení a v odvolání. Správní řízení trvalo od svého zahájení v července 2019 do vydání žalobou napadeného rozhodnutí v květnu 2020 přibližně 10 měsíců, tedy rozhodně ne nepřiměřeně dlouhou dobu. Nelze též přehlédnout, že článek 38 Listiny základních práv a svobod se vztahuje primárně na řízení před soudem, nikoli na správní řízení (srov. odstavec 1: „*Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.*“). Správní řízení je naopak zásadně neveřejné, a to včetně ústního jednání (srov. § 49 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a na příklad rozsudek NSS č. j. 2 As 429/2018-25 z 18. 10. 2019).

IV. Závěr a náklady řízení.

50. Jelikož soud neshledal žádný ze žalobních bodů důvodným, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
51. Žalovaná při stanovení výše pokuty nepřekročila meze správního uvážení a pokuta není zjevně nepřiměřená, proto soud návrhu na upuštění od trestu nebo na jeho snížení podle § 78 odst. 2 s. ř. s. nevyhověl.
52. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalované nevznikly žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 31. května 2022

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu